

经验 / 实务

Stylebook 样本

厦门社区“微治理”

■ 陈福平

从小微事务入手,有利于居民构建一定的参与能力和产生协商共识的能力,这是“微治理”的精髓所在。

在改革全面深化时期,如何更好地让地方经济社会发展与微观社区治理能力提升相协调,是城市管理者必须面对的重要课题。对此,厦门市从2014年开始了“美丽厦门共同缔造”的战略行动计划,厦门各区也开始了新一轮的社区治理创新实践。厦门市海沧区积极展开的社区微治理实践,提供了一个很好的地方社区自治

范本。

何谓社区“微治理”

厦门市海沧区在“美丽厦门共同缔造”精神的指引下,探索出一条以“微治理”实践社区自治的有效路径,取得了良好的成效。这一探索的核心是:以小事为抓手,以生活为平台,以居民为主体,以参与为核心,将自治内

容嵌入居民日常生活,让社区自治、民主参与内化为居民的一种生活习惯。

在居民参与层面上,以“微行动”为抓手,从居民身边的小型事务和微观环境开始,激发人们的参与热情。如带动居民进行房前屋后的美化、公共空间的维护,开展“家园美化行动”。在海沧区东孚镇西山社区,村中间曾有个猪舍,颇为影响环境和景观,许多村

厦门市海沧区积极展开的社区微治理实践,提供了一个很好的地方社区自治范本。



资料图

民反映想将其拆除。后来村里乡贤理事、道德评议会和村民议事会找来养猪户陈益兴,就地开会议事,经过协商和讨论,陈益兴决心把猪卖掉,拆掉猪舍,村民们一起改建为池塘,支持“美丽西山”建设。此外海沧各社区也推动“绿地认养”、“阳台绿化”、“公共空间认管”等小型的家园美化项目,采取上下互动形式,让居民、企业、社会组织共同参与到社区惠民项目。

在社区建设层面上,以“微组织”为架构,培育成立多元性、多单位组成的小群体,促进个体融合社区,真正落实共同缔造的“共同”内涵。海沧兴旺社区成立了居民同驻共建理事会和社企同驻共建理事会,密切了居民之间关系,促使企业和各种社会组织参与到社区治理。这种充分调动社会多元主体参与积极性的“微机制”,补充了政府治理的不足,推动社会治理走向精细化。名仕阁无物管小区的“自助家园”建设充分体现了同驻共建、多元共管的社会成效。“自主家园”创新“三元治理”机制,分别由小区业委会负责自治管理、社区公益组织实施公益服务、社区居委会提供“以奖代补”。试点工作开展以来,小区每月的物业费收取率达到了96%以上,居民无偿出资2万多元改善硬件设施,社区公益组织在小区内提供志愿服务18场次、620人次,办好事160余件次。

在政府治理层面上,以“微平台”为目标,真正营造“共谋、共建、共管、共评、共享”的地方治理氛围。如兴旺社区在组建的“四民家园”的民智议事厅的基础上,建立社区同驻共建理事会和社企同驻共建理事会,对居民委员会起到补位作用,在自治组织内部形成了“居委会-居民-企业”的联动平台。在此基础上,加上一些俱乐部和公益组织,进而建立“理事会+业委会+俱乐部+义工队”多元共管的自治模式。

此外,在社区资源配置上,海沧的

在政府治理层面上,以“微平台”为目标,真正营造“共谋、共建、共管、共评、共享”的地方治理氛围。

实践也充分体现了平台建设的特质。为了从政策层面调动群众共同参与的积极性,区政府出台了“以奖代补”政策,该政策改变原来近似大锅饭式的社区项目拨款制度,而通过对居民自发建设和服务的经费奖励形式,真正落实共同缔造的“共同”内涵。

首批启动了20个“以奖代补”项目,改变了以往由政府大包大揽的建设方式,有效激发群众的主体意识,扭转“政府唱戏、群众看戏”的困局。如在兴旺社区的“知心亭”,居民们积极响应“共同缔造”的号召,谋划提出了修建方案。在修建过程中,社区采取“以奖代补”的方法,将水泥、砖头等材料费补贴给参与修建的居民,有效激发了群众参与的热情。这些实践都体现了通过适当的组织或制度建设,搭建共同参与的“微平台”,从而真正推动了社区发展。

“微治理”的可持续性

任何社区治理实践要想走向经验化和可复制的模式,可持续性是其必须面对的最为重要问题。由于微治理方案在当代中国的地方社会建设中的实践时间并不长,因此,在未来的发展中,需要面对以往各类地方社区治理样本中的相似问题。

首先,政府在微治理中的角色定位决定了社区自治的纵深发展程度。我们必须明确的是,社区建设和发展、社区服务并不等同于社区自治。加强社区建设和提供社区服务,从某种

意义上说,属于政府提供公共物品的基本职能。在对一些基层工作者的访问中发现,他们有些人认为社区中公共服务的提供就是社区自治的内容,如果居民参与热情不高,就归结为民众素质问题。这实际上存在着政府和居民自治组织的错误定位问题。

社区作为整体城市的一部分,一个具有相对边界的公共空间,其中对居民不同群体的公共服务职能实际并不依赖于社区而存在。而社区自治则是对地域范围内的居民事务进行民主协商和决策的过程。这也就是说决策中的“自治”和执行中的“自治”并不在一个层面。治理重心下移,并不意味着政府必须把应有其行使的与居民生活息息相关的职权转移,也不意味着政府提供的社区服务就应该减少了。因此,如何通过专业化机构的设立,实现议行分设是未来社区发展中最需要面对的核心问题。

其次,居民的参与,尤其是吸引更多青年群体参与社区治理,是未来微治理可持续性发展的保障。居民能否广泛参与是社区建设发展的基础和动力。事实上,社区微治理的基本路径是为社区居民提供公共交流的空间和参与社区管理的机会。然而,由于我国的城市化进程和社区建制,行政划分的社区规模呈逐年增长的态势,这也使得行政社区的规模和居民日常生活半径存在着越来越大的差异。因此,从小微事务入手,有利于居民构建一定的参与能力和产生协商共识的能力。这也是微治理的精髓所在。但值得注意的是,在各类微治理项目中,青年群体的参与度并不高。当然,这也是在现代跨地方流动的职业结构变动以及新媒体革命的背景下,全球社区治理都必须面对的难题。如何能够破解这一难题,需要在社区治理的深入发展中,发挥更多的智慧。

第三,在社区建设中,在注重微治理的同时,也不能忽视大治理的必要



在居民参与层面上,以“微行动”为抓手,从居民身边的小微事务和微环境开始,激发人们的参与热情。

性。一般而言,社区事务既包括了行政社区的内部事务,也有许多从城市整体角度考虑的公共事务。这就意味着社区治理结构既要有“分”,但也要有“合”的成分。在“合”的部分,组织的统筹能力尤为重要。例如在许多城市社区出现的停车难、绿地不足、物业纠纷乃至宠物饲养纠纷等等问题,看似都是社区的小微事务,但背后往往牵扯了不同的单位和个人,有的还是历史遗留问题,而在法律上也缺乏明确的规定。这就决定了社区事务本身需要通过协商以达成共识,从而加以解决。微治理实践,通过协商型的微平台建设,在这方面做了许多努力。不过从最终保障的角度上看,通过各级立法加强制度建设,才是真正能够解决以上问题的路径。这也是当前我国全面加强法治建设的内在要求。

社区治理的未来

厦门市“美丽厦门共同缔造”的战略行动和海沧区社区微治理实践,都是在改革深化时期,为适应经济社会发展需要,对建立更美好社会和更温

馨家园所作的积极有益的探索,在实践上拓宽了制度创新的路径,具有广阔的前景。

未来微治理的进一步深化,将会在三个方面继续拓展。

首先,从微治理行动形成微共识,最后达成因地制宜的社区制度,是社区实践的重要目标。虽然微治理在实践中体现出了许多实用性特征,但不少问题解决模式也存在暂时性的特点。所谓“没有规矩,不成方圆”,社区的可持续发展和居民生活共同体的形成,离不开凝聚最大共识的公约和制度。

微治理的重要特点就是将社区不仅仅看做一个居住和行政的空间,而视其为许许多多居民微型共同体所组成的地域社区,进而通过微行动,将这些过去隔离的共同体联结和组织起来,最后形成更高层面的共同体。然而一旦规模变大,所涉事务的公共性往往呈现几何级数增长;“二个和尚抬水吃,三个和尚没水吃”的搭便车问题也就出现。因此,要把治理往更高的层面推进,真正实现行政社区和居民共同

体的统一,最终还是需要制度来加以保障。

其次,政府的角色定位决定了微治理实践的成败得失。海沧区微治理的可贵经验在于对于居民的小型事务,通过微行动、微组织、微平台等建设,把握政府角色的“放”和“收”。事实上,政府在社区治理中的主要任务一方面是进行宏观制度制定和政策调控,对地区发展的政策规划和规范社会组织的法律法规;另一方面,政府也没有放弃自身责任,而是在社区事务中提供某种弹性服务来帮助社区发展和自治目标的实现。

因此,对社区公共事务的治理并非要政府全方位干预,但政府需要对社区公共事务进行规划、指导、协调、监督和提供经费支持。政府通过一定的手段合理配置资源,组织引导社区自治组织、第三部门组织等来关注社区公共事务的治理,以满足社区居民对社区经济、社区卫生、社区服务、社区医疗和社区治安等多方面的要求。

最后,我们必须认识到,社区内生的居民关系网络是微治理未来发展的根本动力。随着现代化和城市化发展,传统治理结构已然被打破。但是从传统实践中,我们依然可以得到许多启示。这意味着社区自治的发展,是不是完全让居民对社区事务进行自议自决就可以简单实现呢?实际上,在目前都市里陌生人社会结构、高度人口流动和匿名化的背景下,社区自治要面对的困难不仅仅是行政色彩浓厚那么简单。要推动社区自治的发展,我们要努力去建设社区居民关系网络,并通过这些邻里网络所提供的各种活动,为居民之间相互了解和熟悉提供了催化剂和纽带,从而使得人们参与社区公共事务的管理和服务有了基础。在这一基础上,城市社区自治也才能获得源源不断的动力和保障。[策]

(作者单位:厦门大学社会学与社会工作系)